

La evaluación de las políticas públicas desde una perspectiva macroeconómica en el contexto europeo

The evaluation of public policies from a macroeconomic perspective in the EU

El marco de referencia para la evaluación de las reformas estructurales y la coherencia de los planes presupuestarios con los resultados observados ha mejorado significativamente en la UE desde la puesta en marcha del Semestre Europeo. Además, el NGEU ha introducido un modelo de gobernanza novedoso basado en la validación y evaluación ex-ante y ex-post. No obstante, la experiencia con estos cambios todavía es limitada, y siguen observándose, de acuerdo con la literatura, desviaciones regulares («sesgos») de los planes presupuestarios definidos ex-ante, con los resultados observados ex-post, que no pueden explicarse solamente por las desviaciones en los supuestos macro financieros subyacentes a los planes iniciales. En segundo lugar, la revisión proporcionada en este artículo sugiere que las evaluaciones ex-ante realizadas en el marco de los Planes Nacionales de Reformas y los Programas de Estabilidad se beneficiarían de mejoras en la transparencia, tanto en cuanto a la publicación de más detalles sobre las estimaciones de las autoridades como por la publicación de conjuntos de datos que permitan la elaboración habitual de evaluaciones independientes. Finalmente, si bien el NGEU puede suponer un cambio estructural en la situación actual de práctica ausencia, con carácter general, de evaluaciones ex-post de las reformas, desde una perspectiva macroeconómica, por parte de las autoridades, todavía es pronto para poder valorar su alcance.

Egiturazko erreformak ebaluatzen eta aurrekontu-planak ikusitako emaitzakin koherenteak izateko erreferentzia-esparrua nabarmen hobetu da EBn Seihileko Europarra abian jarri zenetik. Gainera, NGEUk gobernantza-eredu berria sartu du, ex-ante eta ex-post balioztatzean eta ebaluazioan oinarritua. Hala ere, aldaketa horiekiko esperientzia mugatua da oraindik, eta oraindik ere, litera-turaren arabera, ex-ante definitutako aurrekontu-planen desbideratze erregularrak (alborapenak) ikusten dira, ex-post ikusitako emaitzakin, eta emaitza horiek ezin dira soilik azaldu hasierako planen azpiko ustezko makro finantzarioetan izandako desbideratzeen ondorioz. Bigarrenik, artikulu honetan emandako berrikuspenak iradokitzentzu Erreforma Plan Nazionalen eta Egonkortasun Programen esparruan egindako ex-ante ebaluazioek gardentasuna hobetuko luketela, bai agintarien zenbatespenei buruzko xehetasun gehiago argitaratzeari dagokionez, bai ebaluazio independenteak egiteko aukera emango duten datu-multzoak argitaratzeari dagokionez. Azkenik, nahiz eta NGEUk egungo egoeran aldaketa estructural bat ekar dezakeen, oro har, erreformen ex-post ebaluaziorik ez dagoelako, ikuspegi makroekonomiko batetik, agintarien aldetik, oraindik goiz da horren irismena baloratu ahal izateko.

The reference framework for structural reform evaluation and the coherence of budgetary plans have improved significantly in the EU since the launch of the European Semester. Moreover, the Next Generation EU (NGEU) funds have introduced a new governance model based in the assessment and validation of plans both ex-ante and ex-post. Notwithstanding, the experience from these models remains limited and we still observe periodic deviations in public spending from what is initially allocated in budgetary plans. These deviations cannot be explained just by changes in the macroeconomic and financial environment. Moreover, this article suggests that ex-ante evaluations executed in the context of the National Reform Plans and Stability Programs could benefit from transparency improvements in the form of publicly available estimations by governments as well as the original data necessary for a replication of those estimations. Finally, while NGEU has the potential to create structural change in terms of ex-post macroeconomic reforms evaluation by governments, it is still too soon to assume its success.

Índice

1. Contexto
2. La evaluación macroeconómica de las políticas económicas en España en el marco de la UE
3. Las desviaciones presupuestarias
4. Los sesgos sistemáticos en las previsiones de medio plazo de algunas partidas de gasto y su efecto sobre la composición del gasto público
5. Conclusiones

Referencias bibliográficas

Palabras clave: evaluación de políticas públicas, reformas, presupuestos, programas de estabilidad, marco europeo de gobernanza económica.

Keywords: public policy evaluation, reforms, public budget, stability programs, European economic governance framework.

Nº de clasificación JEL: H6; E62; C53

Fecha de entrada: 28/02/2023

Fecha de aceptación: 28/03/2023

1. CONTEXTO

En el marco actual de gobernanza de la Unión Europea (UE) la base principal de la planificación y la evaluación ex-ante de las políticas públicas nacionales se plasma en los Programas Nacionales de Reforma (PNR) y los Programas de Estabilidad (PE), que proporcionan un marco homogéneo entre países. La experiencia de la última década, desde la puesta en marcha del marco del Semestre Europeo en 2010 y el posterior reforzamiento de las reglas fiscales con el Fiscal Compact y el Six Pack, puede calificarse de moderadamente positiva, en la medida en que ha institucionalizado un proceso de supervisión multilateral de los planes nacionales presupuestarios y de reformas, al menos en lo referido al ciclo presupuestario habitual, anual, aunque tanto los PNR como los PE adoptan una perspectiva plurianual. La sistematización de sus contenidos y la publicación de acuerdo con un calendario predeterminado han hecho de los PNR y los PE una herramienta relevante de rendición de cuentas, esencial en las sociedades democráticas.

Esto ha venido reforzado por el papel activo en la discusión de las actuaciones nacionales de distintos actores multilaterales (Comisión Europea, CE; Consejo Fiscal Europeo, EFB por sus siglas en inglés) y nacionales (los otros países, en el contexto del Consejo de la UE; las autoridades fiscales independientes nacionales, como la AIREF en el caso español).

Además, la aprobación y puesta en marcha del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) del *Next Generation EU (NGEU)*, un programa que, a pesar de su carácter limitado en el tiempo (hasta 2026), ha añadido una dimensión fundamental de evaluación ex-ante y ex-post de proyectos nacionales que puede suponer un cambio drástico en el marco de evaluación en la UE (Alonso y Matea, 2022; Alonso, Katarinyuk, Moreno y Pérez, 2022), si se acaba instrumentando tal y como está previsto, y se pudiera expandir a otros ámbitos de la gobernanza económica de la UE. Para acceder a los recursos del MRR, los EEMM detallaron las inversiones y las reformas a las que destinarían los fondos en sus planes nacionales (Plan de Recuperación y Resiliencia, PRR), en un proceso de definición en el que la CE jugó un papel central, y se encuentran ahora en una fase de implementación de los planes, en la que el papel de la CE, como garante del uso correcto de los fondos, vuelve a ser crucial. La evaluación de los PRR seguirá siendo una parte central del Semestre Europeo y de la definición de los PNR y los PE en su período de duración.

A pesar de las mejoras comentadas del marco de seguimiento y evaluación macroeconómica de las políticas públicas en la UE, en particular por el reforzamiento que proporciona el MRR, persisten tres retos significativos:

- La desaparición de las desviaciones regulares («sesgos») de los planes presupuestarios definidos ex-ante, con los resultados presupuestarios observados ex-post, no debidas a cambios en el entorno macro-financiero, que permita mejorar la credibilidad y la aceptación de las reformas por parte de la sociedad en su conjunto.
- Las carencias formales de las evaluaciones ex-ante de las reformas estructurales, en los casos en los que se realizan y publican, en particular en lo relativo a su transparencia, que limitan la capacidad de los agentes económicos de replicar los resultados oficiales y de elaborar evaluaciones alternativas.
- La práctica ausencia, con carácter general, de evaluaciones ex-post de las reformas, desde una perspectiva macroeconómica, por parte de las autoridades.

Este artículo elabora con más detalle estos retos. Su estructura es la siguiente. El apartado segundo analiza el marco formal de los PNR y los PE, y sus carencias, en particular en lo relativo a la práctica ausencia de evaluaciones ex-post en la UE por parte de las autoridades, aunque recoge algunos ejemplos de evaluaciones realizadas para el caso español en un ámbito externo a los PNR y los PE, y el potencial del marco del NGEU. El apartado tercero, más conceptual, revisa la literatura sobre los

sesgos existentes en los planes presupuestarios oficiales, y proporciona un marco conceptual para analizarlos. Por su parte, en el apartado cuarto se caracterizan las desviaciones presupuestarias observadas en varios componentes de gasto, constatando el diferente signo que han presentado, de manera sistemática, las desviaciones en el gasto público corriente y en la inversión. Las carencias de la evaluación ex-ante y la falta de evaluación ex-post pueden estar en la raíz de las tendencias observadas en la composición del gasto público, en el contexto de las predicciones de los artículos recientes sobre la «dominancia del gasto social». Además, en ese apartado se discute la directiva 2011/85/UE y su consiguiente Real Decreto 337/2018 como una oportunidad para institucionalizar el seguimiento de las variables presupuestarias en España. Finalmente, en el apartado quinto se presentan las principales conclusiones del trabajo.

2. LA EVALUACIÓN MACROECONÓMICA DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS EN ESPAÑA EN EL MARCO DE LA UE

2.1. Los Planes Nacionales de Reforma

Los PNR son documentos elaborados anualmente cada mes de abril por los Estados Miembros (EEMM) de la UE, en el contexto del Semestre Europeo. La crisis financiera y la crisis de deuda soberana pusieron de manifiesto en la UE, y de manera más relevante en la Unión Económica y Monetaria (UEM), la necesidad de una mayor coordinación en las políticas fiscal y macroeconómica de los EEMM. El marco regulatorio del Semestre Europeo, que comienza en otoño de cada año y termina en verano del año siguiente, se basa en un intercambio de propuestas y recomendaciones entre los EEMM, la CE, y el Consejo Europeo. Los pilares fundamentales de estos intercambios son el PNR y el PE, elaborados por los estados, y las recomendaciones europeas y específicas (Country-Specific Recommendations- CSR), elaboradas por la CE.

La elaboración de los PNR, en combinación con los PE, permiten una gobernanza a nivel europeo más transparente y establecen un canal de comunicación fluida entre los gobiernos nacionales y las instituciones europeas. Además, permiten una vigilancia del desarrollo fiscal y macroeconómico de los EEMM más cercana y exhaustiva, ya que estos planes incluyen todas las acciones llevadas a cabo, en términos concretos y cuantificables, para la consecución de los objetivos y recomendaciones planteadas¹.

¹ En este punto convendría añadir un ejemplo concreto ilustrativo: en respuesta a la recomendación específica (CSR) 1.2 de sostenibilidad fiscal, España ha establecido un mínimo general del Impuesto de Sociedades del 15% -en coordinación con otros países de la OCDE- en combinación con un gravamen del 1% a títulos nobiliarios a través del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.

Los Planes de Reforma se han basado durante la última década en dos componentes fundamentales. Por una parte, las reformas estructurales encaminadas a la adopción de las recomendaciones específicas de la CE, sobre todo en materia económica, fiscal, social y presupuestaria, y, por otra, las reformas asociadas con la implementación de la Estrategia UE 2020 para un crecimiento sostenible e inclusivo. Con el cambio de década, las elecciones europeas de 2019, el desarrollo de la agenda 2030 por parte de la ONU, la pandemia del Covid-19 y su consecuente puesta en marcha de los fondos del MRR, han catalizado un cambio de paradigma en los PNR.

Desde 2021, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los ejes de los PRR han marcado la estructura de los PNR de los EEMM. Esto responde no solo a una justificación del uso de los fondos, sino a una representación de las líneas de transformación de las economías europeas, especialmente en términos de digitalización, lucha contra el cambio climático, y cohesión social y territorial. De esta manera, las recomendaciones específicas se han fusionado con los ejes del marco del MRR. En términos de procedimiento, los fondos NGEU han supuesto un primer «ensayo» de «presupuesto federal europeo» –utilizando un término que se ha popularizado, aunque, *stricto sensu*, se encuentra muy alejado de la vocación de estos fondos–, con un control de las inversiones centralizado y una coordinación supranacional que puede servir como precedente a planes de transformación estructural ambiciosos a nivel europeo. Sin embargo, esto es contingente a una buena evaluación de las reformas e inversiones, que actualmente se realiza mediante los PE y los PNR.

En el caso de los PNR, la evaluación de las reformas y políticas públicas que se exponen tiende a tener un carácter ex-ante y los contenidos presentados son muy heterogéneos por países tanto en las metodologías utilizadas como en la cobertura de las reformas que se presentan. Siguiendo las directrices del Six Pack, los PNR comenzaron a incluir, tanto para España como para los otros EEMM, evaluaciones de las reformas presentadas. Sin embargo, la calidad y rigor de las evaluaciones incluidas en los PNR han fluctuado notablemente a lo largo de los años. Las evaluaciones ex-ante han sido recurrentes y de calidad y transparencia variables. Pero como carencia básica, es fundamental mencionar la ausencia de evaluaciones ex-post, es decir, evaluaciones de los efectos de las reformas, unos años después de que estas hayan sido implementadas.

En el caso de España, la metodología para dichas evaluaciones ex-ante, ha consistido en la publicación regular de estimaciones del impacto de las reformas en distintos agregados macroeconómicos de referencia a varios años vista², principalmente mediante el uso del modelo REMS (Rational Expectations Model for the Spanish Economy), un modelo de equilibrio general estocástico y dinámico de última generación para la economía española. Este modelo se ha utilizado para eva-

² Suelen incluir previsiones para t , $t+1$, $t+2$, $t+3$... hasta $t+10$.

luar anualmente las reformas estructurales más relevantes, como la reforma del mercado de trabajo (2012), la reforma financiera (2012), la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016 (2013), el Aumento del Salario Mínimo Interprofesional 2017-2020 (2017), o la Ley de Garantía de Unidad de Mercado (2013).

Dentro del análisis de reformas estructurales, también se han incluido, si bien con menor frecuencia, evaluaciones ex-ante de reformas fiscales. Es el caso de la reforma del IVA (2012), la Ley 14/2013 de Apoyo a Emprendedores mediante incentivos Fiscales, la Reforma Fiscal de las Leyes 26-28/2014, o la Ley de Medidas contra el Fraude Fiscal en el IVA (Real Decreto 596/2016).

En términos de evaluación de políticas fiscales, a pesar de que los PNR siguen explicitando, junto con los PE, el compromiso con la estabilidad presupuestaria, no se ha evaluado ninguna medida fiscal desde 2020. Con respecto a las evaluaciones a nivel estructural, a partir de 2019, no se incluye información sobre la metodología de las estimaciones, y la mayoría de ellas se reduce a observaciones cualitativas. En 2022 se aprecia un retorno a la senda iniciada en 2012 de evaluación mediante modelos económicos para las reformas estructurales. Sin embargo, se siguen sin realizar evaluaciones de medidas fiscales.

A pesar de que los PNR no han incluido ninguna evaluación ex-post, estos planes han hecho menciones recurrentes y específicas a evaluaciones ex-post realizadas en ámbitos ajenos a los planes.

Analizando los PNR con una perspectiva europea, se puede apreciar cómo los planes de países de nuestro entorno no difieren de manera significativa de los elaborados por el Gobierno de España. En primer lugar, todos siguen las mismas directrices en términos de estructura y contenido, un objetivo buscado por el legislador europeo para garantizar la comparabilidad entre países. Además, la evaluación de las reformas estructurales (y más específicamente, fiscales), se realiza de forma ex-ante y con métodos más cualitativos/descriptivos. Es el caso de Francia o Alemania, que incluyen tablas posicionando las diferentes reformas realizadas el año de elaboración del plan e incluyen sus efectos esperados, y su avance en la implementación de dichas reformas. Una excepción a esta disposición es Italia, que realiza evaluaciones ex-ante del impacto de sus reformas de manera cuantitativa y exhaustiva. Para ello, utiliza una gama de modelos más extensa que España u otros países de la UE³.

2.2. Los Programas de Estabilidad

Los PE (o Programas de Convergencia en el caso de los EEMM que no han adoptado todavía el euro) acompañan a los PNR en el contexto del Semestre Europeo. Ambos programas, en combinación, permiten a las instituciones europeas, y al

³ Modelos ITEM, ITFIN, QUEST y MACGEM.

público más amplio, evaluar el seguimiento de las reglas establecidas por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y las reformas que se están llevando a cabo para adaptarse a los estándares establecidos, tanto en el pacto como en las recomendaciones específicas por país.

El contenido de los PE, siendo consistente con unas directrices comunes, presenta diferencias nacionales en cuanto a la profundidad y alcance con las que se tratan los distintos apartados. En el caso concreto de España, el PE parte de una sección de perspectivas macroeconómicas cuyos fundamentos y explicaciones han ido aumentando en rigor, detalle y amplitud analítica a lo largo de los años⁴. Estas perspectivas complementan un análisis fiscal muy detallado con visión nacional, regional y local, y varios exámenes de sostenibilidad y calidad de las finanzas públicas. Además, se analizan los presupuestos en el contexto de la estrategia fiscal plurianual. Este énfasis en el análisis de la situación fiscal y sus reformas se muestra, más minucioso en los PE que en los PNR.

Asimismo, en los PE se incluye una sección de comparación de las principales variables macroeconómicas y fiscales, con las predicciones realizadas en ejercicios anteriores. De esta forma, se realiza una cierta evaluación ex-post de las predicciones de variables macroeconómicas y presupuestarias incluidas en los PE anteriores, de acuerdo al Decreto Ley 337/2018 del 25 de mayo.

En perspectiva comparativa con otros EEMM, los PE, en cualquier caso, son más homogéneos y similares entre sí que los PNR. Estos siguen la misma estructura y tienden a incluir el mismo contenido cada año. En el caso de Francia, los PE incluyen la clasificación funcional del gasto (COFOG) y sus predicciones, igual que el de España. Italia y Alemania, por su parte, elaboran proyecciones muy detalladas y similares a las españolas, tanto en términos de gasto público por funciones como de las principales variables macroeconómicas y presupuestarias.

2.3. Evaluaciones externas

Fuera del contexto de los PNR y los PE, se han venido realizando evaluaciones ex-post de políticas públicas por diversos organismos públicos. Entre las iniciativas más sistemáticas a destacar para la economía española, se encuentran las evaluaciones periódicas y rigurosas de medidas estructurales y fiscales del Plan Anual de Políticas de Empleo (PAPE), y las realizadas por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). El primero comenzó a publicarse anualmente en 2013, y desde entonces monitoriza el desarrollo de los indicadores preestablecidos para la evaluación del mismo⁵. La AIReF, por su parte, lleva a cabo ciclos de evaluación del

⁴ El número de páginas dedicado a esta sección ha aumentado paulatinamente desde 7 en 2013 a 33 en 2022.

⁵ Véase el Anexo V del Plan Anual de Política de Empleo para 2022 (BOE, 2022).

gasto público, o spending reviews, donde analiza las diferentes partidas de gasto en varias fases para determinar si se cumplen los objetivos inicialmente establecidos⁶.

Como punto de unión entre en el contexto nacional y el europeo, el programa NGEU representa una oportunidad no solo de transformación estructural de la economía y estabilización fiscal de la UE durante la crisis del Covid-19 (Alonso *et al.*, 2022), sino también de sistematización y universalización del control ex-ante y ex-post del gasto público, en este caso en el contexto del MRR. Mediante la emisión de deuda por parte de la Comisión Europea, el NGEU estructura los requisitos de gasto de los EEMM en cinco pilares, que los propios países estructuran en sus planes individuales en base a hitos. Esto permite un marco de control del gasto, tanto antes de desembolsar las transferencias por parte de la CE como después de haberse realizado las inversiones. Además, la condicionalidad del cumplimiento de los planes para el siguiente desembolso establece un sistema de incentivos que invita a la transparencia, la evaluación y el cumplimiento. En este sentido, es esencial que las administraciones públicas, especialmente a nivel nacional, sean transparentes a la hora de rendir cuentas sobre el uso de los fondos, se muestren ágiles a la hora de ejecutar los desembolsos a otros agentes económicos y realicen una transferencia de datos regular, como estipula la propia CE⁷ (Alonso *et al.*, 2022). En definitiva, el NGEU pone en evidencia la importancia de la evaluación ex-post.

De forma complementaria, Pfeiffer *et al.* (2022), entre otros, han realizado una evaluación ex-ante del programa, estimando el impacto de las inversiones públicas del NGEU en las economías de los países miembros, teniendo en cuenta su capacidad de absorción, el efecto *crowding out*, y otras contingencias relevantes.

3. LAS DESVIACIONES PRESUPUESTARIAS

La planificación presupuestaria en España, como en los países de nuestro entorno, se basa en proyecciones elaboradas por el gobierno, que a menudo se desvían de los planes iniciales.⁸ Estas desviaciones llevan a discrepancias entre los datos proyectados para el gasto público y los observados posteriormente, y pueden tener diferentes orígenes. Por un lado, los sesgos más caracterizados en la literatura son los de naturaleza política, y están relacionados con los incrementos superiores a lo presupuestado del gasto en los momentos del ciclo electoral previos a unas elecciones. Además, existen desviaciones relacionadas con reformas estructurales no previstas a la hora de realizar proyecciones, o efectos inesperados de dichas reformas. Asimis-

⁶ Las diferentes fases de los spending reviews constan de estudios, tales como el Estudio de Beneficios Fiscales, el Estudio de Incentivos a la Contratación o el Estudio de Evaluación de Estrategia y Procedimiento (AIReF, 2019; AIReF, 2020a; AIReF, 2020b) para el Spending Review 2018-2021.

⁷ 28 de febrero y en torno al 31 de agosto.

⁸ Véase Paredes, Pérez, Perez Quirós (2023), y las referencias allí citadas.

mo, una incorrecta identificación de las tendencias de largo plazo subyacentes en las variables que determinan las posibilidades de gasto, como las bases imponibles, son frecuentes causantes de desviaciones.

La presencia de desviaciones sistemáticas no impide que las proyecciones oficiales sean una fuente de información útil a la hora de anticipar la dirección y uso del gasto público, al menos dentro del ciclo anual del presupuesto (Paredes, Pérez, Pérez Quirós, 2023). No obstante, la ausencia de evaluaciones rigurosas, tanto ex-ante como ex-post, conlleva errores en la planificación presupuestaria, lo que induce desplazamientos del gasto público a favor de las partidas más rígidas a la baja frente a otras más fáciles de ajustar en el corto plazo, lo que dificulta la rendición de cuentas necesaria en las sociedades democráticas.

La ecuación 1 representa de manera muy estilizada, y meramente a efectos expositivos, los diferentes tipos de desviaciones, de acuerdo con la literatura, y cómo estas afectan a los errores en las predicciones de las variables fiscales, especialmente en el gasto público. Tomando g como la variable fiscal de interés, el gasto público, g_t representa su valor observado al final del año t , y \hat{g}_{t+j} representa la predicción realizada por el gobierno con una antelación de j años, para el mismo año t . La diferencia de ambas representa la desviación del gasto público con respecto al valor proyectado hace j años. Esta desviación se debe a los factores representados con el componente P .

$$\varepsilon_t = g_t - \hat{g}(t|t-j) = \rho_{macro} + \rho_{normativo} + \rho_{tendencias} + \rho_{demografia} + \rho_{economía política} + \rho_{prestos} \quad (1)$$

ρ_{macro} representa los shocks macroeconómicos tales como los cambios en el precio del petróleo, las crisis financieras, la pandemia, o cualquier otra circunstancia imprevista que lleva a la aparición de errores en las previsiones de las variables macroeconómicas, que se acaban reflejando en un mayor gasto público, por ejemplo, por el aumento del gasto público en desempleo, la mayor carga de la deuda u otras razones.

$\rho_{normativo}$ tiene que ver con cambios en políticas estructurales que no se tuvieron en cuenta con j años de antelación, y que producen un cambio en el gasto público. Esto podría ser un cambio en la generosidad del seguro de desempleo, un aumento de la financiación de cierto sector estratégico, etc. Por otra parte, también puede representar efectos diferentes a los inicialmente estimados de las políticas que ya se habían incluido en la predicción inicial.

$\rho_{tendencias}$ incluye mediciones erróneas en las tendencias de variables estrechamente relacionadas con el gasto público. Errores o sesgos a la hora de calcular las capacidades del crecimiento potencial, o el multiplicador fiscal, pueden llevar a predicciones demasiado optimistas (o pesimistas) del margen de gasto.

P_{economía política} corresponde a los efectos del ciclo electoral en el gasto público, y el incentivo de los gobiernos nacionales, regionales y locales de aumentar de forma indiscriminada el gasto en obras públicas con anterioridad a unos comicios (Nordhaus, 1975).

P_{demografía} incluye las desviaciones debidas a los problemas o dificultades con la estimación de las variables demográficas en el medio plazo. A pesar de la elevada predictibilidad de algunas de estas variables, como la evolución de la pirámide demográfica, en determinadas condiciones se han documentado estimaciones optimistas, sobre todo en relación al envejecimiento y el gasto en pensiones.

P_{resto} incluye otros factores no representados explícitamente en la ecuación, como la capacidad técnica y humana del organismo encargado de las predicciones.

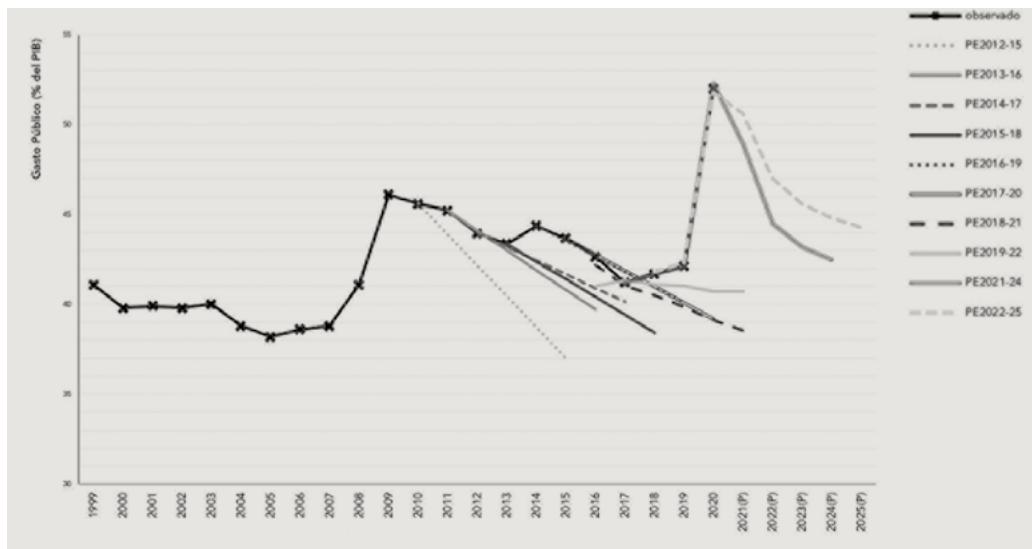
Esta presentación estilizada de los factores detrás de las desviaciones presupuestarias permite evidenciar las dificultades a las que se enfrentan las autoridades encargadas de elaborar estimaciones de las sendas futuras de las variables presupuestarias, más allá de los elementos normativos derivados de las leyes anuales de presupuestos. La elaboración de evaluaciones regulares rigurosas ex-ante y ex-post sobre la contribución de estos factores a las inevitables desviaciones presupuestarias permitiría reducir estas, o al menos entender mejor las razones subyacentes y poder transmitírselo al público en general, mejorando la comunicación con los analistas y la población en general. De particular importancia resulta la identificación de las tendencias de largo plazo sobre los resultados de corto plazo de variables como el gasto público, como se argumenta en la siguiente sección.

4. LOS SESGOS SISTEMÁTICOS EN LAS PREVISIONES DE MEDIO PLAZO DE ALGUNAS PARTIDAS DE GASTO Y SU EFECTO SOBRE LA COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO

La falta de sistematización de las evaluaciones de las medidas fiscales, así como la prevalencia de la evaluación desde el punto de vista ex-ante, debilitan la supervisión de las mismas, así como la adherencia a los objetivos y límites marcados. En este apartado, a modo de ejemplo sugerente, nos centramos en plantear que esto puede llevar a una composición del gasto público diferente a la esperada, si las desviaciones observadas entre las ratios deseadas de gasto sobre el PIB en algunas partidas por parte de las autoridades (tal y como se expresan en las intenciones manifestadas en los PE) difieren año tras año de lo que se acaba gastando.

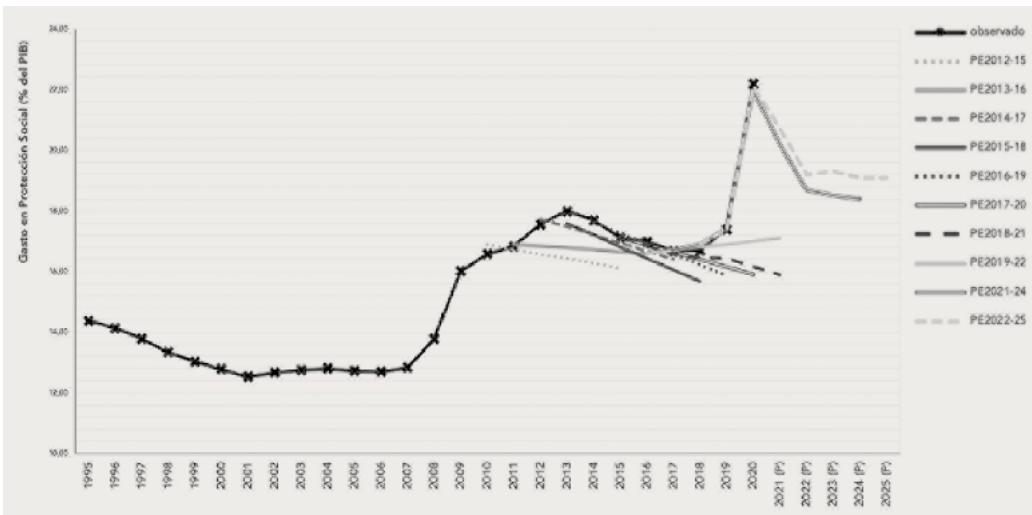
El gráfico nº 1 muestra las previsiones del gasto público sobre el PIB en cada PE del Reino de España, en combinación con los valores observados. Se puede apreciar un claro sesgo a la baja en las previsiones del gasto público, ya que nunca se han observado niveles de gasto público inferiores a lo predicho en un PE, mientras que las revisiones al alza son muy habituales.

Gráfico nº 1. PREVISIONES DEL GASTO PÚBLICO SOBRE PIB



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

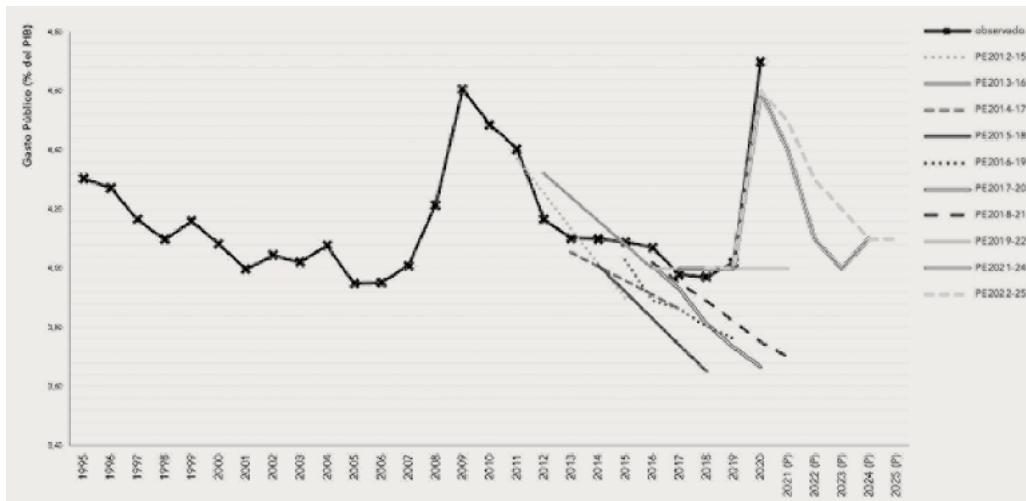
Gráfico nº 2. PREVISIONES DEL GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL SOBRE PIB



Nota: El gasto en protección social, de acuerdo con la clasificación funcional del gasto en las Administraciones Públicas, incluye gasto en enfermedad e incapacidad, vejez, supervivientes, familia y niños, desempleo, vivienda, exclusión social n.e.c. e I+D en protección social.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

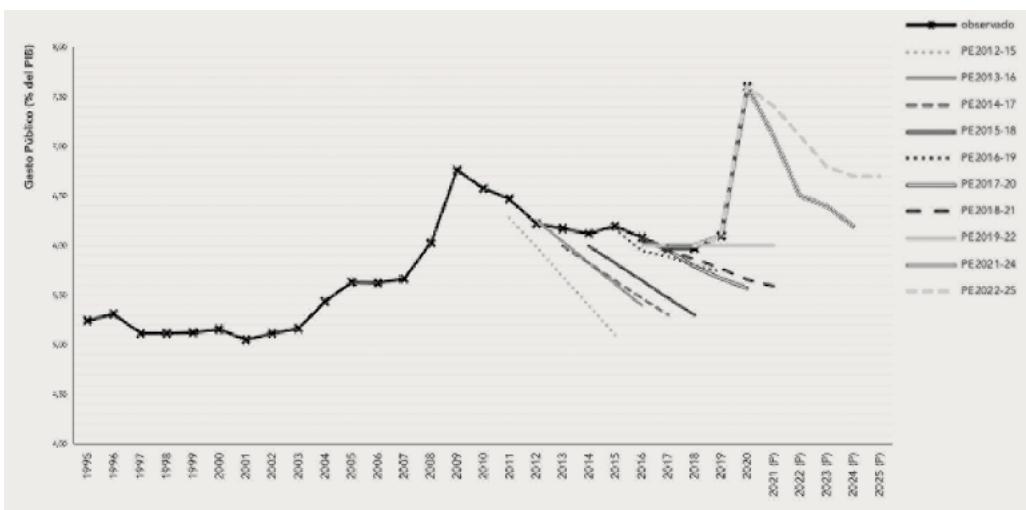
Gráfico nº 3. PREVISIONES DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN SOBRE PIB



Nota: El gasto en educación, de acuerdo con la clasificación funcional del gasto en las Administraciones Públicas, incluye gasto en educación prescolar y primaria, educación secundaria, educación postsecundaria no terciaria, educación no reglada por niveles, servicios complementarios a la educación, I+D en educación y educación n.e.c.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Gráfico nº 4. PREVISIONES EN GASTO PÚBLICO EN SANIDAD SOBRE PIB

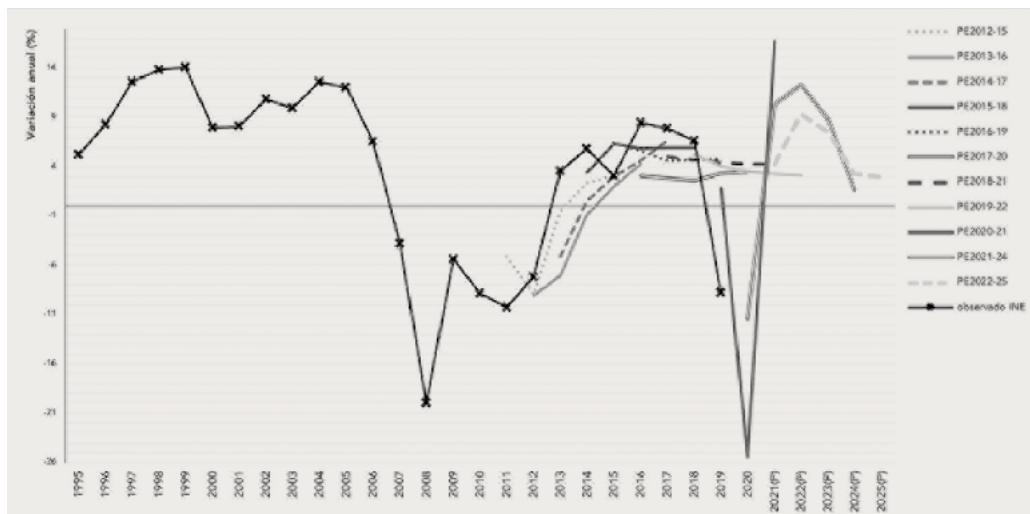


Nota: El gasto en salud, de acuerdo con la clasificación funcional del gasto en las Administraciones Públicas, incluye gasto en equipo, instrumental y productos médicos, servicios a pacientes externos, servicios hospitalarios, servicios de salud pública, I+D en salud y salud n.e.c.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Los gráficos nº 2, 3 y 4 ilustran esta situación con las previsiones del gasto en Protección Social, Educación, y Sanidad como porcentaje del PIB, y las cifras observadas posteriormente. Se puede observar un sesgo similar al del gasto público total, con un crecimiento muy elevado del gasto en protección social (incluyendo pensiones). Por el contrario, el gráfico nº 5 muestra cómo los datos observados en términos de inversión pública (Formación bruta de Capital Fijo) tienden a ser más volátiles, y la inversión no siempre se muestra significativamente por encima de las estimaciones previamente realizadas, con desviaciones significativas de signo contrario en algunos años.

Gráfico nº 5. FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO



Nota: La formación bruta de capital fijo está nominada por la clasificación económica del gasto de las Administraciones Públicas como P.51g

Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE y del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Las razones detrás de estas desviaciones sistemáticas pueden ser variadas y contingentes al contexto económico, político y social. Un posible marco conceptual lo proporciona la llamada teoría de la «dominancia social» (Schuknecht y Zemanek, 2020). A medio plazo, el gasto social en las principales economías avanzadas y emergentes ha ido ganando peso por, entre otros factores, las dinámicas del envejecimiento o los cambios en preferencias sociales hacia un mayor peso del gasto social, gastos que no son contingentes al ciclo económico sino que tensan las necesidades de gasto en todos los estados de la naturaleza. Si no se reconoce esta tendencia estructural al alza con procesos de evaluación ex-ante y ex-post adecuados que permitan identificar, por ejemplo, las posibilidades de ampliar los recursos públicos necesarios para estas necesidades, o el control de dicho gasto, el gasto en protección social puede acabar desplazando a la inversión pública u otras partidas del gasto a la

baja de manera sistemática y en el medio plazo (Delgado-Téllez *et al.*, 2022), dañando el crecimiento potencial y poniendo en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas (Schuknecht y Zemanek, 2020).

Si bien los mecanismos que llevan a las situaciones de «dominancia social» son diversos, la ausencia de evaluaciones sistemáticas de las medidas fiscales y del gasto puede acabar reforzando en gran medida este fenómeno. Como hemos mencionado anteriormente, el Decreto Ley 337/2018, por adopción de la directiva europea 2011/85/UE, obliga a España a reconocer sesgos en las previsiones presupuestarias de forma ex-post. Además, el Decreto Ley añade que, ante sesgos recurrentes durante más de cuatro años consecutivos, «el Estado tomará las medidas necesarias con la finalidad de corregir y evitar la aparición de sesgos»⁹. Este análisis ha sido incorporado como una sección más en los PE. Sin embargo, queda pendiente de elaboración el análisis empírico que permita valorar si se han corregido los frecuentes sesgos que sugieren los gráficos presentados. En el hipotético caso de que las evaluaciones ex-post del gasto público pusieran en evidencia sesgos como el discutido en el párrafo anterior, sería necesario reconducirlos en el medio plazo, de acuerdo con la legislación vigente.

5. CONCLUSIONES

El marco de referencia para la evaluación del impacto de las reformas estructurales y la coherencia de los planes presupuestarios y macroeconómicos con los resultados observados ha mejorado significativamente en la UE con la puesta en marcha del Semestre Europeo y las sucesivas mejoras al marco de supervisión multilateral de las políticas, en particular la fiscal. Además, el NGEU ha introducido una gobernanza novedosa basada en la validación y evaluación ex-ante y ex-post, con un elevado potencial a futuro.

No obstante, la experiencia sobre su funcionamiento es todavía limitada, y siguen observándose, de acuerdo con la literatura, desviaciones regulares (“sesgos”) de los planes presupuestarios definidos ex-ante, con los resultados presupuestarios observados ex-post, que no pueden explicarse solamente por las desviaciones en los supuestos macro financieros subyacentes a los planes iniciales. La literatura necesita incorporar determinantes basados en la economía política y los ciclos electorales para poder explicar dichas desviaciones.

⁹ «Artículo 8. Evaluación ex-post. Al menos una vez al año, los órganos mencionados en el artículo 2 del presente Real Decreto realizarán una evaluación ex-post, de carácter general, no sesgada y basada en criterios objetivos, de las previsiones de las principales variables macroeconómicas y presupuestarias. Dicha evaluación comparará las previsiones de las principales variables macroeconómicas y presupuestarias con los valores reales de las mismas, analizando las posibles desviaciones en las previsiones y sus causas. El resultado de esta evaluación se hará público a través de la Central de Información Económico-Financiera de las Administraciones Públicas y se tendrá en cuenta en la elaboración de las previsiones macroeconómicas y presupuestarias futuras. Si en el curso de la evaluación se observara un sesgo importante que afectase a las previsiones macroeconómicas en un período de, al menos, cuatro años consecutivos, el Estado tomará las medidas necesarias con la finalidad de corregir y evitar la aparición de sesgos y las hará públicas».

Localizar y reconocer la existencia de los «sesgos» a nivel macroeconómico es crucial para evitar la insuficiente provisión de aquellas partidas de gasto público de carácter estratégico para el crecimiento económico a largo plazo, y para identificar los determinantes fundamentales de las tendencias de gasto a largo plazo que pueden generar en el futuro (o estar generando en el presente) desequilibrios estructurales en las finanzas públicas. Para garantizar la calidad de la composición de las finanzas públicas y evitar dichos sesgos, este artículo ha argumentado que es necesario una evaluación tanto ex-ante como ex-post de las políticas estructurales y fiscales desde una perspectiva agregada (macroeconómica) que complementa la visión «programa a programa» que proporciona la evaluación basada en datos microeconómicos.

En este sentido, argumentamos en el artículo que las evaluaciones ex-ante de los impactos macroeconómicos de las reformas estructurales en el marco español y de la UE (PNR y PE) podrían beneficiarse de una mayor transparencia tanto en cuanto a la publicación de todos los elementos necesarios para que un analista externo pueda replicar las estimaciones de las autoridades, en los casos en los que están disponibles, como por la publicación de conjuntos de datos que permitan que los analistas externos puedan realizar evaluaciones informadas. Este segundo punto viene sugerido por la relativa escasez de evaluaciones independientes que se publican.

Finalmente, el NGEU puede suponer un cambio estructural en la situación actual de práctica ausencia, con carácter general, de evaluaciones ex-post de las reformas, desde una perspectiva macroeconómica, por parte de las autoridades. Para poder valorar esto, no obstante, será necesario esperar a que se disponga de los datos públicos necesarios para realizar dicha valoración, una vez que haya avanzado la implementación de los programas nacionales en diálogo técnico con la Comisión Europea.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AIREF (2019): *Evaluación del gasto público 2018. Estudio Evaluación de Estrategia y Procedimiento de las Subvenciones*. <https://www.airef.es/es/estudios/estudio-evaluacion-estrategia-procedimiento-subvenciones/>
- (2020a): *Evaluación del gasto público 2019. Estudio beneficios fiscales*. <https://www.airef.es/es/estudios/estudio-beneficios-fiscales/>
 - (2020b): *Evaluación del gasto público 2019. Estudio Incentivos a la Contratación*. <https://www.airef.es/es/estudios/estudio-incentivos-contratacion-trabajo-autonomo/>
- ALLOZA, M.; BRUNET, J.; FORTE-CAMPOS, V.; MORAL-BENITO, E.; PÉREZ, J.J. (2022): «El gasto público en España desde una perspectiva europea», *Documentos Opcionales*, 17,
- Banco de España. https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/Documentos_Opcionales/22/Fich/do2217.pdf
- ALONSO, D.; KATARYNIUK, I.; MORENO, C.; PÉREZ, J.J. (2022): «El programa Next Generation EU: características y claves para su éxito», *Información Comercial España-la*, 924, 77-98.
- ALONSO, D.; MATEA, M. LL. (2022): «Semestre Europeo 2022 y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia», *Boletín Económico*, 2023/T1, 04, Banco de España. https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/Boletin_Economico/23/Fich/be2301-art04.pdf

- BOSCÁ, J.E.; DÍAZ, A.; DOMENECH, R.; FERRÍ, J.; PÉREZ, E.; PUCH, L. (2010): «A rational expectations model for simulation and policy evaluation of the Spanish economy», *SERIES*, 1, 135-169.
- BURRIEL, P.; LÓPEZ, D.; PÉREZ, J.J. (2018): «Evaluación macroeconómica de las reformas impositivas: aspectos metodológicos y algunas aplicaciones», *Papeles de Economía Española*, 154, 265-288.
- COMISIÓN PARA LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2013): *Reforma de las Administraciones Públicas*. Gobierno de España. <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b1c69477-9882-41a5-9f6d-5cbb46fa12b4/reforma-AAPP.PDF>
- DELGADO-TÉLLEZ, M.; GORDO, E.; KATARYNIUK, I.; PÉREZ, J.J. (2022): «The decline in public investment: social dominance or too-rigid fiscal rules?», *Applied Economics*, 54(10), 1123-1136.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (VARIOS AÑOS): *Programa de Estabilidad y Programa Nacional de Reformas*. Reino de España. <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstrategiaPoliticaFiscal/ProgramaNacionalReformas.aspx>
- KATARYNIUK, I.; MUÑOZ, L.L.; PÉREZ, J.J. (2022): «Los planes de política fiscal: evaluación ex ante y ex-post», *Papeles de Economía Española*, 172, 85-172.
- MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2013): *Informe de Evaluación del Impacto de la Reforma Laboral*. Gobierno de España. https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/documents/2013/refc20130802e_1.pdf
- MINISTERIO DE INDUSTRIA COMERCIO Y TURISMO, SECRETARÍA DE ESTADO DE COMERCIO (2020): *Informe de Evaluación del Plan de Acción para la Internacionalización de la Economía Española 2017-2018*. Gobierno de España. https://comercio.gob.es/es-es/estrategia_internacionalizacion/Paginas/informe-evaluacion-plan-2017_18.aspx
- MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN (2011): *Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo*. Gobierno de España. <https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/837109f0-e8fa-47fb-b878-668afc1bca1e/Informe+Pacto+de+Toledo+2011..pdf?MOD=AJPERES>
- MUÑOZ, R.A. (2015): «La importancia de la evaluación en las Políticas Públicas Españolas: una aproximación histórica basada en el método biográfico», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 3, 209-219.
- NORDHAUS, W.D. (1975): «The political business cycle. *The review of economic studies*, 42(2), 169-190.
- OECD (2015): *España: de la Reforma de la Administración a la Mejora Continua*. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, INAP, Madrid, <https://doi.org/10.1787/9789264234192-es>
- PAREDES, J.; PÉREZ, J.J.; QUIRÓS, G.P. (2023): «Fiscal targets. A guide to forecasters?», *Journal of Applied Econometrics*. <https://doi.org/10.1002/jae.2968>
- PFEIFFER, P.; VARGA, J.; VELD, J.I. (2022): «Quantifying spillovers of coordinated investment stimulus in the EU», *Macroeconomic Dynamics* 1-23. <https://www.cambridge.org/core/journals/macroeconomic-dynamics/article/quantifying-spillovers-of-coordinated-investment-stimulus-in-the-eu/FFCCAAA20BD98AC50A93A4F24562EAD4>
- REAL DECRETO 751/2014, de 5 de septiembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016. *Boletín Oficial del Estado*, 231, de 23 de septiembre de 2014, <https://www.boe.es/eli/es/rd/2014/09/05/751>
- RESOLUCIÓN de 26 de abril de 2022, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de abril de 2022, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2022, según lo establecido en el artículo 11.2 del texto refundido de la Ley de Empleo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre. *Boletín Oficial del Estado*, 106, de 4 de mayo de 2022, [https://www.boe.es/eli/es/res/2022/04/26/\(2\)](https://www.boe.es/eli/es/res/2022/04/26/(2))
- SCHUKNECHT, L.; ZEMANEK, H. (2021): Public expenditures and the risk of social dominance, *Public Choice*, 188(1-2), 95-120.